

INTRODUÇÃO À EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DA U.R.S.S

CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO*

I - Características básicas das constituições dos estados socialistas

O critério de análise para estabelecer as características básicas das Constituições dos Estados Socialistas gira em torno da projeção revolucionária que deve ser dada ao regime socialista institucionalizado. Assim, o que vai ser examinado é o regime socialista estruturado com base na hegemonia política do Partido Comunista, nos exatos termos da colocação marxista-leninista.

Duas funções essenciais são inerentes à idéia de constituição para estes regimes: a social e a ideológica.

A função social da constituição decorre, explicitamente, do papel que a estrutura constitucional tem na instauração do regime. A dinâmica da revolução socialista impõe, desde logo, a permanente adaptação do instrumento constitucional às diversas etapas da construção do regime.

Como acentua **Stefan Rozmaryn** (La Constitution, loi fondamentale de l'État Socialiste, Lib. Generale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1966, págs. 80 e segs.), a função social básica da lei fundamental nos Estados socialistas consiste especificamente em exprimir e consolidar as instituições essenciais do regime social, econômico e político, que resulta da revolução socialista. Ela não se colore, desta forma, de nenhum academicismo, destinando-se, objetivamente, a estabilizar e dar força legal superior às instituições fundamentais do regime. A Constituição é, portanto, um instrumento para a realização prática do regime, porque imediatamente posterior à tomada do poder, acompanhando a mudança que se vai operar. Fixa as novas estruturas, em substituição às

precedentes, fornecendo o sentido de permanência necessário à consolidação do regime e estabelece os critérios de atuação do poder para a obtenção dos resultados pretendidos. O próprio **Lênin**, ao assinalar o contexto que deve envolver o mecanismo do Estado Socialista, mostrou que a institucionalização da revolução é feita através da Constituição.

Quando se confere esta função social à Constituição dos Estados Socialistas, vincula-se duas idéias: a de estabilidade e a de movimento. Aparece uma projeção do futuro a cada nova consolidação constitucional, isto é, comportando a sociedade comunista duas etapas, a transição de uma para outra implica em conquistas paulatinas que vão abrindo o caminho para fases posteriores até a síntese final. "**Lênin**" - como ensina **Gustav Wetter**

- distingue na sociedade comunista duas fases: na primeira, o trabalho se converterá em um dever geral e cada um será recompensado conforme o seu trabalho; na segunda fase, no comunismo perfeito, haverá uma imensa quantidade de bens, pelo que a sociedade exigirá de cada um segundo suas possibilidades e dará a cada um segundo suas necessidades. **Stalin**, no ano de 1934, designou esta etapa como comunista, opondo-se à primeira etapa, socialista. No artigo 12 da nova Constituição de 1936, foi consagrada a primeira, a fórmula 'socialista' (El materialismo dialético, Taurus, Madrid, págs. 150/151 - cfr. tb. **G. H. SABINE** - História de la teoria política, Fondo de Cultura Economica, México, 1945, 4ª ed., pág. 611).

Estas duas idéias operam no campo constitucional através do processo de revisão constitucional, na medida em que a Constituição deixa de ser a expressão adequada das relações sociais, econômicas e políticas da nova etapa. Na realidade, a mecânica da revisão da Constituição pode desnaturar o caráter fundamental dela se encaramos o problema sob o ângulo da estabilidade das instituições. No caso dos Estados Socialistas isto não ocorre, uma vez que a noção de estabilidade só faz sentido se examinada sob a ótica da permanente adaptação. E o seu enfoque nesta perspectiva permite criar as condições necessárias para a transição. Cada

alteração representa, ao menos em linha de princípio, a construção de novas instituições que laborem em função do porvir.

Auxilia o entendimento desta função social, o nítido contorno da função ideológica que cabe à Constituição. Esta função ideológica é o significado real conferido à Constituição como instrumento que supera a simples regulamentação jurídica da sociedade e, fundamentalmente, exprime os princípios ideológicos essenciais que se realizam através das instituições criadas pela revolução socialista. Isto explica, com irrecusável nitidez, o porquê da Constituição referir-se tanto ao presente quanto ao futuro.

O componente básico da Constituição é, portanto, o elemento ideológico trazido pelo movimento revolucionário, por isso que as instituições consagradas só são úteis enquanto capazes de permitir a instauração da nova ordem com uma permanente visão prospectiva.

Considerando estas duas funções, quais os traços característicos que distinguem a Constituição das leis ordinárias? **Stefan Rozmaryn** (op. cit., págs. 82 e seguintes) especifica com adequada acuidade os elementos distintivos. Parece-nos muito útil segui-lo. Assim, apresenta o professor da Universidade de Varsóvia os seguintes traços característicos: **a)** o critério de escolha do conteúdo das constituições; **b)** a sua força jurídica e, **c)** a sua forma.

Quanto ao critério de escolha, há em todas as constituições socialistas contemporâneas uma regulamentação jurídica das instituições fundamentais do regime sócio-econômico e político. Na verdade, fosse só esse o problema nada haveria que detalhar. Mas, na razão direta da pergunta: *"quais são estas instituições fundamentais?"*, o problema resvala para a controvérsia. **Rozmaryn**, indica que o legislador constitucional considera como pertencendo a esta categoria e, por isso mesmo devem ser regidas pela Constituição, as seguintes instituições:

- a) as instituições sócio-econômicas que decidem o tipo de regime, enquanto regime socialista;
- b) as instituições políticas que decidem o caráter de classe do poder do Estado, enquanto poder dos trabalhadores e que regulamentam o modo de exercício deste poder;
- c) as instituições que determinam a posição do cidadão na sociedade socialista.

Esta natureza específica do conteúdo da Constituição nos Estados Socialistas facilita a sua amplitude no estabelecer um vínculo entre as relações que se produzem na sociedade e a sua disciplina fundamental. É certo que cabe, ainda, uma indagação de fôlego, qual seja, a de saber o critério utilizado para alçar uma instituição ao terreno constitucional. **Rozmaryn** propõe um critério bastante vago, isto é, faz repousar no legislador constitucional a decisão do mérito. Se não se discute do ponto de vista de técnica tal procedimento, estamos em que, **in casu**, outro fator deve ser tomado na devida conta. Este outro fator, relevante, é o sistema que se vai institucionalizar. Os princípios básicos do marxismo-leninismo, que embasam a própria formação da Constituição, determinam o seu conteúdo, o que quer dizer que serão elevadas à categoria constitucional aquelas instituições que, enquadradas na classificação do professor polonês, estão mais estreitamente ligadas com a realização prática do regime. Assim, a escolha do legislador constitucional deve subordinar-se a este sentimento pragmático.

No que concerne à força jurídica superior, sua ênfase é indispensável para a natureza da consolidação das instituições, que se promove incorporando-as à Constituição. Por esta razão, a Constituição difere das leis ordinárias. Esta força jurídica superior é expressa tanto pelo dever do legislador ordinário de operar a Constituição, maxime, no votar leis ordinárias necessárias à sua execução, como na proibição de votar leis contrárias à Constituição. No artigo 111, al. 2, da Constituição da República Socialista da Tchecoslováquia, de 1963 e no artigo 147 da Constituição da

Iugoslávia prescreve-se a interdição de editar leis ou outros regulamentos jurídicos contrários à Constituição. Mas, como adverte **Rozmaryn**, mesmo que não seja expressa a proibição, a conclusão se impõe como decorrência da função social da Constituição.

Quanto à sua forma, importa, desde logo, salientar que na teoria constitucional do Estado Socialista não cabe a distinção, já tornada clássica, entre Constituição em sentido material e Constituição em sentido formal vez que, na advertência de **Rozmaryn**, *"para a concepção da constituição socialista todos os traços - relativos tanto aos critérios de fundo como de forma - são essenciais, todos são indispensáveis e inseparáveis"*.

A forma constitucional é própria e, demais disso, se projeta no futuro com o controle rigoroso para a sua alteração, diferente, em todos os sentidos, do previsto para as leis ordinárias. É certo que neste aspecto a controvérsia tem lugar com alguma razão. É que esta noção formal, também ligada a um certo e específico processo de revisão, deve ser entendida no quadro histórico em que se formula a Constituição. E é assim, pelo simples fato da subordinação desta àquelas duas funções já examinadas, quais sejam, tanto a ideológica como a social. Isto não impede o estabelecimento de um processo especial de revisão, mas conduz, sem sombra de dúvida, a um encaixe da revisão na sistemática do regime. O que quer dizer que haverá ou poderá haver um processo típico de revisão, mas este processo opera enquanto atende à conveniência da Constituição como instrumento do próprio regime.

O envolvimento da Constituição por tais elementos tem duas projeções que merecem ser destacadas pela importância dentro do problema constitucional dos Estados socialistas: a origem revolucionária destas constituições e a noção da legalidade socialista.

As questões suscitadas pela origem revolucionária permitem-nos recordar o que já escrevemos sobre a origem das constituições de um modo geral. O constitucionalista inglês K. C. Wheare responde à indagação acerca da origem das modernas constituições fazendo referência à necessidade de um "fresh start" desejado pelo povo, sendo que o desejo ou necessidade de um "fresh start" pode decorrer de múltiplas circunstâncias, assim, entre outras, o desejo de união sob um novo governo manifestado por comunidades vizinhas, como no caso dos Estados Unidos da América do Norte; o desejo de auto-constituição livre de comunidades libertas de um Império, como nos casos de Áustria, Hungria e Tchecoslováquia, depois da guerra de 1918; ou porque uma revolução rompeu com a ordem precedente e nova forma de governo e novos princípios são desejados, como na França em 1789 e na URSS em 1917 (**cfr.** *Modern Constitutions*, London, Oxford University Press, 1966, págs. 6/7).

O professor do All Souls College de Oxford foi feliz na análise e possibilita deduzir que na origem das modernas constituições dois aspectos podem ser visualizados: o de que uma Constituição nasce como necessidade circunstancial para resolver um problema específico desvinculado de conotação revolucionária e o de que uma Constituição nasce como resultado de um processo revolucionário. Em ambas perdura o desejo de um "fresh start".

As Constituições dos Estados socialistas devem ser encaradas sob o segundo aspecto. Elas resultam do movimento revolucionário socialista, sendo revolucionária a sua legitimidade porquanto não depende da ordem constitucional anterior. É certo que os primeiros atos constitucionais do movimento vitorioso não compõem propriamente uma Constituição. Quase sempre eles representam o primeiro sinal de ruptura com a ordem precedente e anunciam a programática do regime que se vai instaurar. Não raro, contém medidas de impacto sublinhando a profundidade da mudança. Assinale-se, por interessante, que os primeiros

atos podem conter também as normas adjetivas para a elaboração da Constituição como lei fundamental.

Evidentemente, a Constituição será o reflexo destes primeiros atos e a sua elaboração obedece a um processo de depuração, através do qual se vai definir os seus traços característicos, como alinhado por **Rozmaryn**, de modo que ela possa agasalhar tão-somente o essencial, isto é, as instituições fundamentais à consolidação e à realização prática do regime.

Anote-se, ainda, que na Constituição de um Estado socialista a legitimidade revolucionária da sua origem não é indefinida. Perdura até que uma outra Constituição seja adotada, o que é absolutamente normal ao se considerar, como é indispensável, que a Constituição deve adaptar-se a uma determinada etapa da sociedade socialista. Isto ocorre porque, quando da substituição, o suporte já está concretizado e a nova Constituição se apóia na ordem precedente, ou seja, se circunscribe à sistemática do mesmo regime socialista.

Por outro lado, o processo de elaboração constitucional, após a tomada do poder, pode variar em grande escala. No entanto - como será detalhado mais adiante - a matriz será o Partido Comunista que encerra a síntese de equilíbrio dentro do regime.

Adverta-se, finalmente, que, ao invés das constituições ocidentais, o preâmbulo das constituições socialistas tem relevância indiscutível, porquanto marcam os limites programáticos que alimentam a Constituição. Aqui não se irá discutir o caráter normativo que pode ser atribuído ao preâmbulo. O que se quer frisar, desde logo, é que, integrando a Constituição, ele representa uma síntese ideológica de extremo valor. A Constituição da Iugoslávia, de 7 de abril de 1963, consagra, ainda, uma Parte Introdutória na qual se definem os princípios fundamentais, estabelecendo o título IX que *"esta parte da Constituição que exprime os*

princípios fundamentais da sociedade socialista e de seu progresso é a base da interpretação da Constituição e das leis, assim também da atividade de todos e de cada um" (cfr. **Maurice Duverger**, *Constitutions et documents politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 4ª ed., 1966, pág. 528).

No que diz respeito à legalidade socialista a relevância do exame não é menor. Ela está no centro de toda a problemática do regime.

Estamos em que a legalidade socialista decorre do princípio afirmado pelos constitucionalistas soviéticos da inexistência de qualquer disparidade entre a situação de *jure* e a situação de *facto*, o que, de resto, é uma constante no próprio dinamismo do processo revolucionário. **V. Kotok** assinala, a propósito que "*as normas do Direito Constitucional Soviético legalizam e desenvolvem as relações socialistas reinantes na sociedade, devido ao qual no Direito Constitucional Soviético não existem contradições entre a situação de jure e a situação de facto, ou seja, entre os princípios jurídicos e a realidade*" (*El derecho constitucional soviético*, in *Fundamentos del derecho soviético*, Academia de Ciências de la URSS, Instituto de Estado y Derecho, Moscou, 1962, pág. 35).

Ora, partindo desta visão da lei fundamental soviética podemos enquadrar a legalidade socialista na sistemática do rigoroso controle do aparato estatal no sentido do cumprimento adequado de todas as leis socialistas.

Objetivamente considerada a legalidade socialista é o enquadramento de todas as instituições e organizações, funcionários e cidadãos, em um sistema legislativo que objetiva a consolidação da ditadura do proletariado e a passagem do socialismo ao comunismo.

Isto implica, como advertiu o fundador do Estado Soviético, **Vladimir Ulianov - Lênin**, na obediência total às leis emanadas do aparato do poder soviético, e, ainda, na fiscalização desta obediência. Esta obediência se acha plenamente justificada na opinião do Professor **N. G.**



Alexandrov porque é indispensável consolidar definitivamente a ditadura do proletariado e isto só é possível, em primeiro lugar, com o apoio ativo por parte das grandes massas de trabalhadores do campo e da cidade à ditadura do proletariado; em segundo lugar, com o fortalecimento da disciplina estatal em todos os escalões do aparato do Estado, sendo certo que a legalidade soviética é a base desta disciplina e, em terceiro lugar, com a proteção constante da propriedade socialista e do sistema socialista da economia, do regime socialista estatal e social contra qualquer ato capaz de prejudicá-lo (**cfr.** Teoria del Estado y del Derecho, Ed. Grijalbo, México, 1966, págs. 213/214).

Evidentemente, esta colocação importa no fortalecimento do aparato estatal soviético, nele incluído o Partido Comunista. Isto tem implicação mais séria ao se relacionar o controle rigoroso do Estado sobre os cidadãos soviéticos com a própria temática do marxismo, no específico ponto do desaparecimento do Estado.

A visão global da legalidade socialista nos impõe a consideração de que ela é proposta em termos de oposição à chamada legalidade burguesa. Melhor exprimindo o postulado, diremos que a legalidade burguesa implica na existência de leis "*reacionárias*" contrárias aos princípios democráticos estabelecidos nas constituições burguesas, e, por outro lado, implica, também, em que tais leis não são cumpridas, por inconvenientes, para a estrutura da sociedade burguesa. Como respaldo da seriedade e da inteireza da sociedade socialista, a aplicação da legislação é rigorosamente feita, o que significa que a legalidade burguesa se decompõe enquanto a legalidade socialista permanece fiel às suas origens, ou seja, nascida sob o signo da proteção ao povo trabalhador, ela se fortalece para impedir qualquer tentativa de espoliação.

É evidente que a análise não é isenta. E isso pelo só fato da correspondência entre a legalidade socialista e a uniformização do pensamento no seio da sociedade socialista. Em linha de princípio, isto

quer dizer que a própria natureza pluralista da sociedade pode sofrer uma violentação, na medida em que torna-se impossível qualquer formulação que contrarie a programática de base que estimula a sociedade socialista.

De todos os modos o exame deste princípio se faz engajado à própria sociedade socialista, e isto se colore de pureza doutrinária quando se verifica que o traço fundamental da legalidade socialista é exatamente a supremacia da lei, expressão mesma desta sociedade socialista.

N. G. Alexandrov examinando a matéria indica que esta legalidade é um regime que consiste em três pontos essenciais:

- a) todas as funções estatais do poder (tanto no setor administrativo como no judicial) se baseiam no cumprimento exato e estrito das leis que expressam a genuína vontade do povo trabalhador, ao mesmo tempo que os funcionários observam rigorosamente os direitos dos cidadãos;
- b) o estreito cumprimento das leis (e das disposições que derivam destas) afeta sem exceção a todos os cidadãos e funcionários;
- c) um rigoroso controle do cumprimento do assinalado no ponto precedente, extirpando pela raiz todas as infrações da lei, por quem quer que as cometa (op. cit. pág. 215).

Isto se manifesta mais agudamente depois da queda de **Stalin**, pois que o próprio Partido Comunista reconheceu as graves infrações da legalidade socialista cometidas pelo sucessor de **Lênin** e mostrou a necessidade de fortalecer o respeito que se deve às leis socialistas para a construção da sociedade socialista, o que foi feito quando do informe e conseqüente resolução sobre a superação do culto, da personalidade e suas conseqüências do Comitê Central do Partido Comunista da União Soviética, em 1956.

A indagação mais pertinente, depois de examinada as circunstâncias que envolvem a legalidade socialista, diz respeito às garantias dela decorrentes.

O que se afirma fundamental para a garantia da legalidade é o efetivo controle do próprio Partido Comunista sobre o mecanismo estatal soviético, inclusive sobre os órgãos de segurança e assuntos exteriores. Isto se vê com mais clareza à luz das resoluções dos XX e XXI Congressos do Partido Comunista que se referem não apenas ao controle mas, também, à repressão. É a hegemonia política do Partido Comunista sobre o processo revolucionário, a garantia desta legalidade.

Mas não apenas neste escalão a teoria do Estado admite, na sistemática institucional soviética, uma garantia da legalidade. É garantia, também, o controle social exercido pelos deputados dos trabalhadores, assim como, o exercido pelos sindicatos, pelas cooperativas e demais organizações. E se estende a todos os cidadãos da URSS o trabalho de prevenir qualquer infração da lei.

Se esta operação se processa na seara administrativa, é de se inserir uma outra fórmula de garantia da legalidade já embasada por certa mecânica processual, ou seja, o direito de apelar contra todos os atos dos organismos judiciais e administrativos.

Finalmente, as garantias ideológicas cumprem um importante papel para a plena realização da legalidade socialista. Estas atuam na área da educação dos funcionários públicos e dos trabalhadores visto que, na opinião de **Alexandrov**, é parte da preparação marxista-leninista do pessoal especializado e guarda indissolúvel relação com a luta contra as experiências do capitalismo na consciência dos homens (cfr. op. cit. pág. 230).

II - Marxismo, Leninismo e a revolução de 1917

A estrutura constitucional soviética está vinculada muito estreitamente com a revolução de 1917. A base ideológica desta revolução é desenvolvida por Lênin, a partir das obras de **Marx** e **Engels**, que formularam os princípios essenciais do movimento revolucionário.

O marxismo foi o resultado da sistematização inovadora de diversas correntes de pensamento. Nele encontramos a contribuição de vários sistemas filosóficos alemães, sobretudo de **Hegel** e **Feuerbach**, dos socialistas franceses das primeiras décadas do século XIX, representados especialmente por **Saint-Simon**, **Fourier**, **Louis Blanc** e **Proudhon**, e, ainda, de obras de economia de origem preponderantemente inglesa, particularmente de **Adam Smith** e **David Ricardo** (cfr. Pe. Fernando Bastos de Avila, *Solidarismo*, Editora Agir, 1963, 3ª ed., pág. 96).

Karl Marx viveu para a revolução. A sua produção intelectual é reflexo desta destinação. Como mostra **Jean-Yves Calvez**, a doutrina de **Marx** "*nos aparece intencionalmente como método imanente ao movimento revolucionário. Mas também a vida de Marx se situa no eixo desse movimento, a ponto de lhe refletir diretamente o progresso do pensamento. Pode-se mesmo dizer que a filosofia de Marx é uma reprodução fiel da sua própria vida*" (O pensamento de **Karl Marx**, Liv. Tavares Martins, Porto, 1959, pág. 21).

Na realidade, as análises de **Marx** objetivam a ação revolucionária. A sua filosofia se desenvolve a partir de uma tomada de consciência política no tumulto do século XIX. A sua colocação sistemática dos fatos envolve um sentido de crítica ativa, isto é, não é suficiente interpretar, é necessário transformar.

Conseqüência disto é que o marxismo abrange dois circuitos fundamentais, assim, o de construir um sistema filosófico suportado pela realidade social e o de projetar o sistema no terreno da luta política. Como esclarece **George H. Sabine**, "*a filosofia de Marx era concebida por ele como a aportação de um plano e um motivo para uma revolução social que liberasse os trabalhadores da pobreza e da exploração*" (História de la teoria política, trad. de V. Herrero, F.C.E., México, 4ª ed., pág. 547).

Interessa mais de perto sumariar os postulados revolucionários do marxismo, deslindando na origem os princípios cardiais da sociedade comunista.

Rejeitando, desde logo, o socialismo tópico de **Saint-Simon**, **Fourrier** e **Proudhon**, considerando-o negativo e imperfeito, **Marx** projeta o socialismo científico.

A análise da sociedade e do Estado se processa em termos positivos, constatando a sujeição da classe trabalhadora a uma burguesia dominante. Reconhece a existência de classes sociais visíveis quando bem examinada a situação da propriedade dos meios de produção. A existência de classes sociais resulta do fato de um grupo possuir os instrumentos de produção, enquanto outro não dispõe mais do que o seu trabalho. Este antagonismo social atinge um clímax de tensões internas só resolvido pela vitória da revolução proletária.

Os antagonismos de classe se projetam no processo histórico, levando a classe dominante, no seu seio, a sua própria negação.

Para **Garcia Pelayo** *"esta confrontação entre afirmações e negações (tesis e antitesis) dá lugar à criação de novas ordens que se dissolvem por sua vez em novas tesis e antitesis"* (Derecho Constitucional comparado, Ed. Rev. de Occidente, Madrid, 7ª ed. págs. 577/578).

Emergindo desta problemática social, **Marx** situa o Estado como instrumento da classe dominante, e, portanto, serviçal dos interesses desta classe. A sua reflexão parte da sua crítica à filosofia hegeliana do direito e do Estado. Divergindo de **Hegel**, **Marx** estabeleceu que a essência do ser humano não é política, mas social. Partindo daí, estabeleceu que as relações sociais e suas contradições que conduzem às lutas de classes, explicam o Estado. É fácil verificar que o pensamento marxista é fundamentalmente Antiestatal. Como bem adverte **Henry Lefebvre**, o processo revolucionário atinge o Estado e, orientando a classe operária apresenta três aspectos indissolúveis, com relação ao Estado: *"desenvolvimento da democracia, ditadura do proletariado, decadência do Estado"* (Sociologia de Marx, Editora Forense, 1968, pág. 91).

A superação do Estado na perspectiva marxista é consequência imediata da vitória total do proletariado e, sucessiva à extinção das classes sociais. Mas, a fase transitória - ditadura do proletariado - implica necessariamente a manutenção e o reforço do Estado (cfr. **André Pietre**, *Marxismo*, Zahar Ed., 2ª ed., trad. P. M. Campos e W. Dutra, págs. 103 e segs.).

Esta ditadura do proletariado fecunda uma onipotência ideológica do Estado.

Para dizermos melhor, introduziu novo conteúdo filosófico na organização estatal, de modo que a subordinação da '**minoría capitalista**' à '**maioría proletária**', mais exatamente, de todo o povo à estrutura do poder, obedece a um critério imediato de '**necessidade transitória**', rumo à sociedade sem Estado (cfr. nosso trabalho *O Estado moderno e a proteção dos direitos do homem*, Rio de Janeiro, Liv. Freitas Bastos, 1968, pág. 87).

Como mostra **Gustav Wetter**, **Marx** alterou a formulação de Feuerbach, trasladando

el principio antropológico de Feuerbach del dominio religioso a la teoría de la sociedad. Como, según Feuerbach, el hombre había alienado su esencia en Dios, así, según Marx, la sociedad aliena su verdadera esencia, la vida colectiva, en el Estado; de esto resulta su actual estado anómalo, postrado, enfermizo (El materialismo dialéctico, Taurus, Madrid, trad. de D. Terron, pág. 53).

A construção de **Marx** consistia, portanto, em estabelecer os critérios para a plena afirmação da sociedade, livrando-a da enfermidade e reconquistando a sua essência alienada ao Estado.

Um dos instrumentos para esta tarefa era a organização do proletariado, e **Marx** conclama-o à união no Manifesto de 1848, não sem antes mostrar que o "*Partido Comunista nunca se esquece de despertar nos operários uma consciência nítida do antagonismo hostil entre a burguesia e o proletariado*". E, demais disso, impunha-se uma sistemática

de medidas práticas, com forte e claro embasamento doutrinário, a serem adotadas nos países mais adiantados. Para **Henry B. Mayo** (cfr. *Introduction to marxist theory*, Oxford University Press, Nova York, 1960, pág. 137), isto representa uma espécie de plataforma partidária. As medidas previstas consistiam do seguinte: **1.** Expropriação da propriedade territorial e emprego da renda da terra em proveito do Estado; **2.** Imposto fortemente progressivo; **3.** Abolição do direito de herança; **4.** Confisco da propriedade de todos os emigrantes e sediciosos; **5.** Centralização do crédito nas mãos do Estado, por meio de um banco nacional com capital do Estado e com o monopólio exclusivo; **6.** Centralização dos meios de comunicação e transporte nas mãos do Estado; **7.** Multiplicação das fábricas e meios de produção possuídos pelo Estado; o cultivo das terras improdutivas e o aprimoramento do solo em geral, segundo um plano; **8.** Trabalho obrigatório para todos; estabelecimento de exércitos industriais, especialmente para a agricultura; **9.** Combinação da agricultura com as indústrias manufatureiras e abolição gradual da distinção entre cidade e campo, por meio de uma distribuição mais igualitária da população pelo país; **10.** Educação gratuita para todas as crianças, em escolas públicas; **11.** Abolição do trabalho infantil nas fábricas, combinação da educação com a produção industrial.

A presença do proletariado como vértice da ação revolucionária e a concretização da programática marxista, encontraram em **Lênin** um centro catalizador.

Para **Lênin**, o marxismo comportava dois ângulos: era uma espécie de credo religioso e uma filosofia da ação. Sob o último aspecto, não era um corpo estático de regras, mas um conjunto de idéias sugestivas *"que podiam ser utilizadas para analisar uma situação, afirmando suas possibilidades e chegando assim ao curso de uma ação mais efetiva"* (cfr. Sabine, op. cit., pág. 580). Foi exatamente esta noção que facultou a Lênin aplicar o marxismo no curso de um processo revolucionário.

Lênin sempre esteve absorvido com os problemas de um partido revolucionário russo. Ainda no outono de 1895, os círculos operários de Petersburgo se agruparam para formar a "*União de luta pela emancipação da classe operária*", sendo **Lênin** um dos seus dirigentes.

Foi durante a sua intensa atividade, que lhe valeu inclusive um desterro na aldeia de Shuskenkol, na Sibéria, que **Lênin** aperfeiçoou a sua visão objetiva do marxismo, principalmente no que diz respeito à estrutura do partido.

A partir do II Congresso do Partido Operário Social Democrático russo, realizado em Londres, no ano de 1903, **Lênin**, logrando a maioria, passou a atuar mais diretamente no comando do processo revolucionário, que anos depois seria vitorioso.

O partido representava a consciência, contra a espontaneidade da massa; é a elite inteligente capaz de canalizar o descontentamento social da massa e ordenar a ação necessária. Este partido reunia três idéias básicas: **1.** uma forte consciência do marxismo; **2.** dedicação integral à revolução e à construção da sociedade socialista; **3.** organização rigidamente centralizada, e disciplina quase militar.

A vitória do movimento revolucionário importava a tomada do poder e a hegemonia do processo deferida ao partido único dentro da sistemática do Estado, sendo certo o desaparecimento deste. Isto envolvia o mesmo mecanismo já proposto por **Marx**, ou seja, o Estado como centro de dominação de uma classe sobre outra, devia desaparecer, após o fortalecimento transitório.

Como doutrina **Wetter**,

O Estado é para **Lênin** o resultado do conflito de classes, o meio para o domínio de uma classe sobre as outras. É notável que Lênin diga do período de transição do capitalismo ao socialismo: é a época da 'ditadura do proletariado'. Esta

teoria foi considerada como a essência e o fundamento do leninismo (op. cit., pág. 150).

Esta transição, como advertido supra, implica em um recrudescimento do aparato opressor, isto é, do Estado. Praticamente, ocorre uma inversão. *"Diferentemente do que sucedia anteriormente"* - explica Wetter - *"a maioria dos antes oprimidos mantém dominada a minoria antes opressora", sendo o Estado necessário, "somente como uma organização de transição, posto que a opressão da minoria pela maioria é uma coisa muito mais fácil. muito mais material e muito mais viável que pode realizar-se sem muito sangue"* (op. cit. pág. 150).

Para **Lênin** era indispensável desencadear o processo revolucionário. independentemente da consideração sobre o estágio da sociedade. Esperar o amadurecimento do capitalismo para desencadear a ação não estava na tática leninista.

A Rússia, por certo, dentro da perspectiva Marxista, não era exatamente a sociedade adequada para a vitória da revolução proletária.

Depois de reinar 13 anos, Alexandre III, morto no outono de 1894, não alterou a enfermidade social crônica da Rússia. O seu sucessor, Nicolau II, não abriu nenhuma alternativa. O tzarismo se baseava na ausência de qualquer pensamento social e, em oposição ao empobrecimento popular, se acentuava o privilégio dos abastados protegidos do Tzar.

Não havia um quadro constitucional e as tentativas de instaurá-lo foram reprimidos pelo Tzar.

Em 1904, um ataque inesperado dos torpedeiros japoneses à esquadra russa ancorada em Porto Arthur deu início à guerra russo-japonesa. O Tzar não perdeu a chance de mobilizar a Rússia para repelir o inimigo, era uma circunstância propícia para desafogar as tensões internas.

Vitorioso na guerra, o Tzar conjuraria as tentativas revolucionárias do interior.

Mas de nada adiantou o oportunismo. O clima interno não melhorou. Em 1905 começou uma série de violentas manifestações em defesa das idéias constitucionais.

Neste mesmo ano foi convocada uma Duma de Estado, de caráter consultivo, de modo a atenuar as reivindicações que redobravam de intensidade. No entanto, a natureza consultiva não atendia a positividade que se esperava da Duma. Outra foi convocada, a 17 de outubro, desta feita com funções legislativas.

Mas os grupos políticos não sossegaram. Apesar da posição conciliatória dos outubristas e democratas-constitucionalistas, os bolcheviques reagiram, sob o comando de **Lênin**, combatendo nos soviets de operários que surgiam por todo o país.

Em abril de 1906 foram aprovadas as "*Leis Fundamentais do Estado*" que esboçaram uma estrutura constitucional, com o inalterável cerne do fortalecimento do Tzar. Admitia-se a existência de um corpo legislativo bicameral, anulado pela intervenção do Tzar, através do veto e da iniciativa das leis mais importantes. Demais disso, a vigência permanente do estado de guerra, impediu o funcionamento do mecanismo criado.

Os movimentos de 1905-1907 foram preliminares da revolução de 1917. Para os historiadores soviéticos (**cfr.** História da URSS, editada pela Academia de Ciências, pág. 295),

foi um acontecimento verdadeiramente notável tanto na história dos povos da Rússia como na Universal (A Revolução de 1905-1907), foi a primeira revolução democrático-burguesa da humanidade, na qual a hegemonia pertenceu ao proletariado em aliança com os camponeses. Brindou ao proletariado mundial elementos tão valiosos de experiência

revolucionária como, por exemplo, a insurreição armada como meio proletário de luta, os soviets, que logo adquiriram no processo de seu desenvolvimento a forma estatal de ditadura do proletariado. Por isso disse **Lênin** que a revolução de 1905 foi um 'ensaio geral' da revolução de outubro de 1917.

Os primórdios da Primeira Guerra Mundial contribuíram para minar ainda mais a estrutura do tzarismo. O esforço de guerra desenvolvido pela Rússia facilitou enormemente o trabalho dos revolucionários. A partir de 1915 novas greves e manifestações públicas atingiram a base do tzarismo.

Nos debates da **IV Duma de Estado**, sob o impacto da guerra e da fermentação política, começa a tomar corpo a idéia da formação de um "*ministério de confiança*" ou "*gabinete de defesa*". Isto foi suficiente para determinar a sua dissolução pelo Tzar.

Em 1917, no mês de fevereiro, o Comitê de Petersburgo do Partido Bolchevique, convoca o povo à luta armada. Ao mesmo tempo, a autoridade do Tzar era destruída com a formação de um Comitê Provisório, saído da própria Duma de Estado, que tomou as rédeas do poder. Na madrugada de três de março, o Tzar Nicolau abdicou em favor de seu irmão Miguel, o qual, logo depois, teve o mesmo gesto.

Ao lado do Governo Provisório atuavam os soviets de Petrogrado. Os bolcheviques, como mostra **Leonard Schapiro**, não esperavam o desfecho. Para **Lênin**, no exílio, foi uma surpresa (cfr. The government and politics of the Soviet Union, Hutchinson University Library, London, 1967, 2ª ed., pág. 31).

A declaração do Governo Provisório alinhava em oito itens os princípios básicos que inspiravam o gabinete: anistia, abolição das restrições religiosas e de casta, substituição da polícia por uma milícia popular, eleição dos órgãos de administração local com base no sufrágio direto e universal, manutenção das tropas revolucionárias em Petrogrado e

convocação de uma Assembléia Constituinte, eleita por sufrágio direto e universal, com a missão de definir a forma de governo e estabelecer a Constituição do país.

Mas o Governo Provisório não pôde realizar o seu programa. O caos revolucionário prosseguia e a chegada de **Lênin**, em abril, aguçou mais ainda o ânimo revolucionário. Para **Lênin** era indispensável transferir todo o poder para os soviets. Não lhe interessava a normalidade. A sua preocupação era conquistar o poder, a qualquer preço.

Minoritário no *soviet* de Petrogrado, controlado pelos mensheviks e socialistas revolucionários, **Lênin** comandou os bolcheviques, agitando as bases operárias e dificultando a ação do Governo Provisório. Este, descontrolado, não conseguia restaurar a ordem pública e, por conseguinte, não podia executar o programa anunciado.

Em 31 de agosto de 1917, depois das tentativas de **Kornilov** para reprimir as agitações revolucionárias, sem sucesso, o Soviet de Petrogrado adotou, por vez primeira, uma resolução bolshevique. Desde este momento o grupo liderado por **Lênin** passou a atuar livremente. Era o início do auge revolucionário que culminaria com a saída de **Kerenski** e a indicação de **Lênin** para a chefia do Conselho de Comissários do Povo.

A 25 de outubro, reunido o II Congresso dos Deputados Operários e Soldados de toda a Rússia, **Lênin** anuncia a tomada do poder. O primeiro ato de **Lênin**, aprovado unanimemente pelo Congresso, foi o decreto, de paz, condenando a guerra e convocando os beligerantes para negociações. Imediatamente após veio o decreto leninista abolindo o direito de propriedade agrária. Instalava-se a "*ditadura do proletariado*" e os instrumentos de poder utilizados por **Lênin** logo se fizeram sentir: **1.** um partido comunista perfeitamente organizado; **2.** uma polícia secreta herdada do regime czarista; **3.** o exército vermelho (**cfr.** História de Europa

- HERBERT A. L. FISHER, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, trad. Bosch-Gimpera e Bosch Garcia, Tomo III, pág. 418).

III - A Constituição Soviética de 1936

Para **Lênin** e seus companheiros começou uma etapa decisiva. Era indispensável consolidar o movimento revolucionário vitorioso dando-lhe expressão jurídico-constitucional.

Desde logo, a Declaração de Direitos do povo trabalhador e explorado de 23 de janeiro de 1918 e a Constituição da República Socialista Soviética Russa, de julho do mesmo ano, trataram de estabelecer as linhas básicas da nova ordem social.

Lênin, na Declaração de Direitos de 23 de janeiro, procurou cumprir, teoricamente, as suas promessas. Ficou estabelecido no Capítulo IV que *"lê IIIe Congrès Panrusse dès Soviets dès deutes ouvriers, soldats et paysans estime qu'actuellment, au moment de la lutte décisive du peuple contre sés exploiteurs, il ne peut y avoir de place pour ceux-ci dans aucun dès organismes du pouvoir. Le pouvoir doit appartenir em totalité et exclusivement aux masses laborieuses et à leur représentation autorisée, lês Soviet dès deutes ouvriers, soldats et paysans."*

Mas era urgente e inadiável definir em termos precisos, não emocionais, a estrutura constitucional do novo regime.

Entre 4 e 10 de julho reúne-se o V Congresso dos Soviets, que aprova a primeira Constituição do país sob a revolução socialista. Tinha limitação espacial específica, pois aplicava-se, tão-somente, à Rússia Central ou Grande Rússia. Como nota Garcia-Pelayo, a desintegração do império czarista facultou às antigas nacionalidades a constituição de seus próprios estados (**cf.** op. cit., pág. 580).

Este fato merece ser observado com cautela. À desintegração do império czarista seguiu-se a independência das comunidades nacionais

componentes. Esta independência facilitou, conseqüentemente, um desligamento institucional e político da revolução vitoriosa. Abriu-se uma porta para a libertação integral, quer do império czarista, quer do bolchevismo. Mas foi entusiasmo transitório. À exceção de alguns, assim a Finlândia e os Estados bálticos, outros tiveram de adaptar-se ao modelo constitucional de 1918, seja por seus próprios meios, seja pela intervenção do exército vermelho, criado em 15 de janeiro.

A avalanche socialista caminhava, celeremente, para a unidade das diversas nacionalidades. Esta unidade acompanhou a política revolucionária, assim no invocar as necessidades econômicas mais sensíveis. Uma série de tratados e pactos permitiu a união dos diversos Estados, com exército, fazenda, comunicação e conselho econômico comuns.

A nova formulação se fez sentir, especialmente, no I Congresso da Internacional Comunista, realizado entre 2 e 6 de março de 1919. O II e o III Congresso, realizados, respectivamente, em agosto de 1920 e julho de 1921, reforçaram a tendência. Finalmente, em 6 de outubro de 1922, o Pleno do Comitê Central do Partido Comunista da Rússia aprova o acordo para agrupar as repúblicas soviéticas Independentes. Para **Kovalenko** e **Chubarian**, este foi o passo mais importante na história do povo soviético. A justificação da medida, além das razões já assinaladas, reveste-se de profunda conotação ideológica, sob a alegação da necessidade de defender o mundo socialista contra o perigo capitalista. Os historiadores soviéticos mostram que *"las repúblicas soviéticas, cercadas por el mundo capitalista no podian mantener su independencia y soberania más que acenando sus esfuerzos en la esfera militar, de la diplomacia y del comercio exterior (...)".* *La formación de la U. R. S. S. respondía, además, a los intereses del movimiento revolucionario internacional"* (in História da U.R.S.S., op. cit., pág. 112).

A controvérsia suscitada no plano doutrinário sobre a natureza do Estado soviético, indica, a nosso modo de ver, a tipicidade da forma do Estado acolhida. Suas raízes são confederais, a forma federativa é posterior, e, ainda assim, impura.

O Comitê Central do Partido Comunista, criou uma comissão especial para examinar a matéria, sob a presidência de **J. Stalin**, tendo como membros **A. Miasnikov**, **G. Ordzhonikidze** e **G. Petrovski**. O projeto aprovado pela Comissão, de autoria de seu Presidente, caracterizava-se pela rigidez, estabelecendo uma simples incorporação das repúblicas da Ucrânia, Bielorrússia, Armênia, Azerbaidzhán e Georgia à República Socialista Federativa Soviética da Rússia, compondo a federação russa, sendo órgãos de poder aqueles estabelecidos na Constituição da grande Rússia.

Lênin, já gravemente enfermo, entendeu diferentemente de Stalin. Com aguçada sensibilidade política, Lênin considerou que a "*autonomização*" proposta pela Comissão Especial, violentaria os direitos das diversas Repúblicas Soviéticas, arranhando a amizade que deveria uni-las. Alterando a fórmula, **Lênin** propôs que as Repúblicas formassem uma união de repúblicas, iguais em direitos, sendo eleito um Comitê Executivo Central dos Soviets, como órgão de poder.

Tal sugestão, uma vez aprovada pelo Comitê Central do Partido foi sufragada pelos Congressos de Soviets das demais repúblicas.

Foi eleita, logo a seguir, uma Assembléia Constituinte dos Soviets, cabendo à Rússia, 1.727 membros; à Ucrânia 364; à Transcaucásia (Georgia, Armênia e Azerbaidzhan, agrupadas em fevereiro de 1922) 91 e à Bielorrússia 33. Esta Assembléia aprovou a declaração e o acordo sobre a formação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, agasalhando os princípios leninistas, de voluntariedade de adesão, igualdade de direitos, possibilidade do ingresso de novas repúblicas, direito

de livre separação, eleição de um Comitê Executivo Central e colaboração fraternal.

Estes princípios denotam um embasamento jurídico confederal, a se considerar efetivos os termos da Declaração e do Acordo (**cfr.** Charles Durand, *Confédération d'États et État Federal*, Lib. Marcel Reviere, Paris, 1955, pág. 22). Mas, como se verá afinal, as fórmulas consagradas não ultrapassaram a área gravitacional da teoria, eis que o circuito do poder não facilitava a aplicação efetiva e real do sistema albergado.

No verão de 1923, o Comitê Executivo Central aprovou a Lei Fundamental da URSS. Esta constituição é composta da Declaração de Criação da União das Repúblicas Soviéticas Socialistas e do Pacto de Criação da União das Repúblicas Soviéticas Socialistas.

A Lei Fundamental da URSS, de 31 de janeiro de 1924, sobre estabelecer no artigo 4º que cada uma das Repúblicas federadas conservem o direito de retirar-se livremente da União, e no art. 7º estabelecer uma só e única nacionalidade federal para todos os cidadãos das Repúblicas federadas, delineia a estrutura do Estado, enunciando no art. 8º que o organismo supremo de poder da URSS é o Congresso dos Soviets e, no intervalo entre os Congressos, o Comitê Central Executivo da URSS, formado do Conselho Federal e do Conselho das Nacionalidades. No artigo 29, cria o todo-poderoso Presidium que, no intervalo das sessões do Comitê Central Executivo, é o organismo supremo dos poderes legislativo, executivo e administrativo da URSS. Finalmente, no artigo 37 estabelece que o Conselho de Comissários do Povo da URSS é o organismo executivo e administrativo do Comitê Central Executivo.

Esta lei fundamental vigorou por doze anos. No dia 19 de fevereiro de 1935, o Pleno do Comitê Central do Partido Comunista decide rever a lei fundamental de 1924, propondo o assunto perante o VII Congresso de Soviets da URSS. Uma comissão presidida por **Stalin**

apresenta, em junho de 1936, o projeto elaborado, o qual, depois de emendas pouco relevantes, é aprovado pelo VIII Congresso de Soviets, em 5 de dezembro de 1936.

Desde logo, duas notas devem ser alinhadas como básicas no exame do texto constitucional soviético de 1936: **1.** a vitória da corrente stalinista de construção do socialismo em um só Estado, quando este Estado possui um grande território, uma grande população e as principais matérias-primas; **2.** a permanência e reforço do Estado como instrumento de defesa contra o mundo capitalista.

Estas duas notas se completam com a plena supremacia do Partido Comunista, único em toda a URSS, considerada a projeção nas Repúblicas Federadas, que, pelo artigo 126, é o núcleo dirigente de todas as organizações de trabalhadores, tanto sociais como do Estado. Na própria máxima estalinista, o Partido é o guia do Estado.

Ainda que o artigo 13 qualifique a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas como um estado federal constituído sobre a base da união livremente consentida de repúblicas socialistas soviéticas, iguais em direitos, a federação é impura, sendo a URSS, na expressão de **Wheare**, um estado "*quasi-federal*" (**cfr.** Federal Government, Oxford, 1946, pág. 26). Na verdade, algumas disposições constitucionais desnaturam a forma federal: o direito de secessão, a descentralização em matéria de relações exteriores, a absoluta hegemonia do Partido Comunista, a possibilidade de formações militares independentes, etc. Mas, de qualquer forma, o diploma constitucional não delineia a execução prática de tais disposições, sendo certo que existe efetivamente um controle central rígido que as mantém meramente no plano de latência.

Por outro lado, a distribuição interna de competências confere à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, representada pelos órgãos superiores do poder do Estado e pelos órgãos da administração do Estado

(artigo 14), um vasto espectro de ação. Ao lado da União, subsistem as Repúblicas federadas (artigo 13) em número de 15, que por sua vez são compostas de Repúblicas Socialistas Soviéticas autônomas (artigos 22 usque 26), sendo, ainda, unidade federativa, a chamada região autônoma (artigos 22, 24, 25 e 27).

Quanto às Repúblicas Socialistas Soviéticas autônomas, acompanhamos o raciocínio de **Garcia-Pelayo**, no sentido da posição privilegiada que ocupam na sistemática constitucional, pois, apesar de integradas nas Repúblicas federadas, mantêm vínculos com a União, seja participando na formação do Soviet das Nacionalidades, seja no estabelecimento constitucional dos seus direitos e deveres e dos seus órgãos superiores (Capítulo VII da Constituição). Não possuem o direito de secessão, nem personalidade internacional, nem forças militares próprias (op. cit., pág. 595), e, aí, diferenciam-se das Repúblicas federadas.

A URSS possui 20 repúblicas autônomas, 16 das quais integram a República Socialista Federativa Soviética da Rússia, uma integra a República Socialista Soviética de Azerbaidzhán, uma integra a República Socialista Soviética de Uzbekia, e duas integram a República Socialista Soviética da Georgia. Cada uma destas repúblicas autônomas possui sua própria Constituição.

A Constituição foi clara ao discriminar os órgãos fundamentais da URSS. São eles a Soviet Supremo, composto de duas Câmaras: o Soviet da União e o Soviet das Nacionalidades, e o Presidium do Soviet Supremo. Estabeleceu, ainda, um Conselho de Ministros, como órgão executivo e administrativo superior do poder do Estado, e uma Corte Suprema, como órgão jurídico superior.

O Soviet Supremo

O Soviet Supremo, como órgão superior do poder do Estado, exerce todos os direitos atribuídos à URSS nos termos do artigo 14, exercendo, exclusivamente, o Poder Legislativo da URSS.

Sendo uma estrutura bicameral, o Soviet Supremo opera em duas câmaras ou em pleno, discriminando a Constituição as respectivas competências.

O Soviet da União é eleito pelos cidadãos da URSS, em circunscrições eleitorais, à razão de um deputado por 300 mil habitantes. O Soviet das Nacionalidades é eleito pelos cidadãos da URSS, nas Repúblicas federadas, autônomas, regiões e territórios nacionais, cabendo a cada unidade, respectivamente, 25 deputados, 11 deputados, 5 deputados e 1 deputado. As duas Câmaras são iguais em direitos e o mandato dos seus membros é de 4 anos.

O processo legislativo compreende a igualdade de iniciativa das leis para ambas as Câmaras, sendo considerada definitiva a lei que for aprovada por maioria simples de votos por cada uma das Câmaras. A promulgação da lei, sempre sob a assinatura do Presidente e do Secretário do Presidium do Soviet Supremo, é feita nas línguas das Repúblicas federadas.

As sessões do Soviet Supremo são convocadas pelo Presidium, duas vezes ao ano. As sessões extraordinárias são convocadas pelo Presidium, por sua própria iniciativa ou a pedido de uma das Repúblicas federadas.

Cada Câmara elege seu Presidente e vota o seu Regimento Interno e, as sessões comuns, são presididas, a *tour de rôle*, pelo Presidente do Soviet da União e pelo Presidente do Soviet das Nacionalidades. A Constituição soviética de 1936, consagra medida típica dos regimes parlamentaristas ocidentais, assim, a possibilidade de dissolução do Soviet Supremo. É o que prescreve a regra jurídica do artigo

47. Caso haja divergência entre as duas Câmaras, a questão é remetida a uma Comissão de Conciliação formada pelas Câmaras, em base paritária. Se a Comissão não chega a uma solução concordante ou se não satisfaz a uma das Câmaras, a questão é examinada uma segunda vez pelas duas Câmaras. Permanecendo o impasse, o Presidium dissolve o Soviet Supremo e marca data para novas eleições. O artigo 54 fixa o prazo máximo de dois meses, e, nesse período, nos termos do artigo 53, o Presidium mantém os seus poderes até a eleição de um novo Presidium, pelo Soviet Supremo eleito.

A Constituição soviética consagra a formação de comissões de inquérito e controle pelo Soviet Supremo e compele às instituições e funcionários públicos a prestar todas as informações requeridas, materiais e documentos, conformando-se às exigências das comissões.

A imunidade parlamentar é admitida pelo artigo 52 quando impede que um deputado do Soviet Supremo seja processado e julgado sem o consentimento do Soviet Supremo e, nos intervalos das suas sessões, sem o consentimento do Presidium.

A respeito do processo legislativo, além da referência sumária já feita, é indispensável notar o funcionamento das Comissões internas das duas Câmaras. No Soviet da União funcionam as Comissões de Relações Exteriores, de Orçamento e a de Legislação, enquanto que no Soviet das Nacionalidades, além das existentes no Soviet da União, funciona uma de assuntos econômicos, criada em fevereiro de 1957. Estas comissões são apontadas por todo o período do Soviet Supremo e reúnem-se com maior freqüência que as sessões abertas, sendo que as atividades que desenvolvem não são públicas.

O Presidium do Soviet Supremo

Considerando que o Soviet Supremo da URSS raras vezes se reúne e, ainda, quando tal ocorre, que o período de sessões é

sensivelmente curto, as suas atribuições são exercidas, nos termos da transferência constitucional de poder, por outro órgão. O Presidium do Soviet Supremo concentra, pela permanência do seu funcionamento, o exercício das mais relevantes atribuições constitucionais.

O Presidium é eleito pelo Soviet Supremo em sessão conjunta das suas câmaras, compreendendo um presidente, quinze vice-presidentes (um por cada República federada), um secretário e dezesseis membros.

Ainda que a competência constitucional seja atribuída a todo o órgão, na URSS, as funções cerimoniais, normalmente da esfera do Chefe de Estado nos países ocidentais, são exercidas pelo Presidente do Presidium e os quinze vice-presidentes são os Presidentes dos Presidiums das Repúblicas federadas, os quais desempenham nas suas respectivas Repúblicas o mesmo tipo de funções.

O artigo 49 da Constituição de 1936, enumera a competência do Presidium. Para **Leonard Schapiro**, pode-se examinar esta competência conforme ela se enquadre na área executiva ou na área legislativa (**cfr.** The Government and Politics of The Soviet Union, op. cit., pág. 111).

A mais importante função legislativa da competência do Presidium do Soviet Supremo é, indiscutivelmente, a de expedir decretos. O primeiro problema que se põe na questão gira em torno da determinação das matérias que podem conter. É certo, desde logo, que os decretos permitidos na letra "b" do artigo 49 não são unicamente regulamentares. Mesmo considerando o que dispõe o artigo 32 da Constituição, que defere o monopólio legislativo ao Soviet Supremo, estamos em que a competência legislativa do Presidium está a cavaleiro de limitação *ratione materiae*; desde que a matéria esteja na competência da União, pode o Presidium expedir decreto regulando-a. Mesmo porque, no intervalo das sessões do Soviet Supremo, o Presidium não poderia cruzar os braços diante de

necessidades que requeressem uma nova legislação. Nestas circunstâncias, a legislação da URSS nasce no Presidium, sob a forma de decretos. Indagação de fôlego se propõe quando se examina a possível necessidade de uma posterior ratificação do Soviet Supremo dos decretos expedidos sob a guarida da letra "**b**" do artigo 49. Inexiste qualquer disciplina constitucional sobre a matéria. Observe-se, desde logo, que os decretos do Presidium têm força legislativa imediata.

Nos termos do artigo 29 da Lei Fundamental de 1924, o problema não poderia ser suscitado: era expresso que nos intervalos das sessões do Comitê Central Executivo da URSS, o Presidium tinha plenitude máxima no exercício dos poderes executivo, administrativo e legislativo. Mas a Constituição de 1936 não possui regra jurídica semelhante.

A ratificação está implícita na regra jurídica do artigo 32. Tendo o Soviet Supremo exclusividade no exercício do poder legislativo, o Presidium deve submeter os decretos expedidos para a sua aprovação. Na verdade, a ratificação é um ato puramente formal, uma vez que, operando com força imediata, o decreto expedido pelo Presidium perdura mesmo quando a ratificação demora por vários anos.

Outras funções de caráter legislativo enumeradas pelo artigo 49 não têm operado na prática. Assim, a da letra "**e**", referente à realização de consultas populares (referendum), seja por iniciativa própria, seja a pedido de uma das Repúblicas federadas, bem como a da letra "**f**", referente à derrogação das disposições e decisões do Conselho de Ministros da URSS e dos Conselhos de Ministros das Repúblicas federadas, quando contrárias à lei.

Na área executiva, o Presidium desenvolve as seguintes atividades: institui ordens e medalhas e estabelece títulos honoríficos; estabelece graus militares e diplomáticos; nomeia e demite altos funcionários das forças armadas; decreta mobilização geral ou parcial;

ratifica e denuncia tratados; nomeia e retira representantes plenipotenciários da URSS no exterior; declara o estado de guerra em determinadas comarcas ou em toda a URSS no interesse da defesa ou para garantir a ordem pública e a segurança do Estado.

No intervalo das sessões do Soviet Supremo, a Constituição prevê, expressamente, que o Presidium tem competência para nomear e demitir de suas funções os Ministros da URSS, submetendo sua decisão à posterior aprovação do Soviet Supremo, e para declarar o estado de guerra em caso de agressão militar contra a URSS ou quando seja necessário cumprir compromissos derivados de acordos internacionais para a defesa mútua contra a agressão.

Mas o Presidium exerce, também, funções judiciárias, assim, a de interpretar as leis vigentes na URSS e o exercício do direito de graça.

O Conselho de Ministros

O artigo 64 da Constituição de 1936, estabelece que o órgão executivo e administrativo máximo de poder da URSS é o Conselho de Ministros. Como assinala Sanchez Agesta, o Conselho de Ministros exerce funções como órgão de Governo da União e como órgão de coordenação da atividade executiva e administrativa da União das Repúblicas federadas (cfr. Derecho Constitucional Comparado, Ed. Nacional, Madrid, 2ª ed., 1965, pág. 379).

O Conselho de Ministros é nomeado pelo Soviet Supremo e perante este responsável, salvo no intervalo de sessões, operando-se a transferência em favor do Presidium.

Sua composição é numerosíssima. Segundo o artigo 70, fazem parte do Conselho de Ministros, além do Presidente, primeiros vice-presidentes, vice-presidentes e Ministros da URSS, os Presidentes de diversos comitês, tais como, o do Conselho Supremo de Economia

Nacional, o do Comitê do Plano de Estado, o do Comitê Estatal de Coordenação de Investigações Científicas, o do Comitê Estatal para os Assuntos de Construção. Integram, ainda, o Conselho de Ministros, o Presidente do Comitê de Controle do Partido e do Estado do Comitê Central do Partido Comunista da União Soviética, o Presidente da Direção do Banco de Estado e os Presidentes dos Conselhos de Ministros das Repúblicas federadas.

Os Ministérios da URSS, no plano constitucional, têm dois níveis: ou são Ministérios de toda a União ou são Ministérios de toda a União e da República. A própria constituição esclarece a distinção. Pelo artigo 75, os Ministérios de toda a União (Comércio Exterior, Aviação Civil, Frota Marítima e Vias de Comunicação), dirigem em todo o território da URSS, seja diretamente ou através de órgãos designados por eles, a rama da administração do Estado que lhes está encomendada. Pelo artigo 76, os Ministérios de toda a União e da República (Agricultura, Comunicações, Cultura, Defesa, Ensino Superior e Médio Especializado, Finanças, Negócios Estrangeiros e Saúde), dirigem ordinariamente a rama da administração do Estado que lhes está encomendada através dos Ministérios do mesmo nome das Repúblicas federadas e só administram diretamente um número determinado e limitado de matérias, conforme a relação aprovada pelo Presidium do Soviet Supremo da URSS.

Tendo em consideração o número de seus membros, dentro do próprio Conselho de Ministros se forma um verdadeiro ***Inner Cabinet*** (cfr. Schapiro, op. cit., pág. 117), advertindo **Garcia-Pelayo** que

tal i magnitud numérica del consejo de Ministros, unida a las necesidades de concentración em la dirección política y administrativa, ha dado lugar a la formación em su seno de um Gabinete o consejo restringido cuyos miembros suelen corresponderse no solo numerica, sino tambien personalmente, con los de la Oficina política del Partido Comunista (op. cit., pág. 602).

Sobre este Gabinete Secreto não existe qualquer referência constitucional, sendo certo, entretanto, que a ele cabe ordenar a política executiva e administrativa do Estado Soviético.

Na alçada do Conselho de Ministros, está a coordenação e direção da atividade do Conselho Supremo de Economia Nacional da URSS, do Conselho de Ministros da URSS, dos Ministérios de toda a União e dos Ministérios da União e da República dos Comitês estatais do Conselho de Ministros da URSS e de outras instituições dele dependentes; tomar medidas para o cumprimento do plano de economia nacional e fortalecimento do sistema monetário e creditício; assegurar a ordem pública; defender os interesses do Estado; proteger os direitos dos cidadãos; dirigir as relações da URSS com outros Estados; fixar o contingente anual do serviço militar ativo e dirigir a formação geral das Forças Armadas do país; formar os Comitês estatais da URSS e, em caso de necessidade, Comitês especiais e Direções Gerais adjuntas ao Conselho de Ministros para assuntos econômicos, culturais e de defesa.

Tem, ainda, função legislativa, nos termos dos artigos 66 e 67, expedindo disposições e decisões sobre a base e em cumprimento das leis vigentes, comprovando sua execução, sendo certo que o cumprimento das disposições e decisões do Conselho de Ministros é obrigatório em todo o território da URSS. Estas disposições, limitadas no próprio diploma constitucional, independem de ratificação, seja do Presidium, seja do Soviet Supremo.

O Sistema Eleitoral

A Constituição, no capítulo XI, estabelece os princípios gerais do sistema eleitoral.

O sufrágio é universal e direto. Todos os cidadãos maiores de 18 anos, sem qualquer distinção de sexo, raça, religião ou grau de instrução, situação econômica e atividades no passado têm o direito de

participar das eleições, salvo os alienados, reconhecidos como tais pela lei. Para ser eleito deputado ao Soviet Supremo, a idade mínima é de 23 anos, inexistindo qualquer outra limitação ou discriminação. A mulher tem pleno direito a votar e ser votada e o voto censitário não é conhecido, tendo cada cidadão direito a um voto (artigos 135, 136 e 137).

O artigo 141 defere o monopólio do processo político ao Partido Comunista, pois, não sendo admitida a apresentação individual de candidatos, a regra jurídica constitucional estabelece que

tem direito a apresentar candidatos as organizações sociais e as associações de trabalhadores: as organizações do Partido Comunista, os sindicatos, as cooperativas, as organizações da juventude e as sociedades culturais.

Ocorre que, nos termos do artigo 126, garante-se aos cidadãos da URSS o direito de agrupar-se em organizações sociais, sendo que

os cidadãos mais ativos e conscientes da classe operária, dos camponeses e dos intelectuais se agrupam voluntariamente no Partido Comunista da União Soviética, que é o destacamento de vanguarda dos trabalhadores em sua luta pela construção da sociedade comunista, e que representa o núcleo dirigente de todas as organizações dos trabalhadores, tanto sociais como do Estado.

Na verdade, a prática eleitoral na URSS não foge a este esquema de controle do Partido Comunista, quer ao indicar os seus próprios candidatos, quer ao inserir na lista oficial os candidatos não partidários indicados pelas organizações mencionadas no artigo 141 da Constituição.

Os dados eleitorais de 1962, referentes à composição do Soviet Supremo, indicam o funcionamento do processo eleitoral. De um total de aproximadamente 140 milhões de eleitores, 99,95% votaram. A lista oficial de candidatos composta de candidatos partidários e não partidários continha 1.433 nomes, e todos foram eleitos: 791 como Deputados ao Soviet da União e 652 como Deputados ao Soviet das Nacionalidades.

De resto, os autores soviéticos enfatizam o papel decisivo do Partido Comunista, acentuando A. L. Nevdani que *"el Partido Comunista es el único partido dirigente del Estado Soviético, que unifica y encauzala actuación de todos los organismos estatales y organizaciones sociales"*, levando à prática suas diretrizes para a edificação da sociedade comunista

através del aparato estatal y de las organizaciones sociales, no interfiriendo sus funciones, sino dirigiéndolas diariamente a través de sus organizaciolles y grupos, a través de tos comunistas que trabajan en las organizaciones estatales y sociales (in Teoria del Estado y del Derecho, op. cit., pág. 181).

Não só o controle do Partido Comunista circuita o processo eleitoral, também os eleitores, nos termos do artigo 142 da Constituição, intervém na fiscalização das atividades parlamentares, por isso que *"todo deputado tem o dever de prestar conta aos eleitores de seu trabalho e do trabalho do Soviet de deputados dos trabalhadores, e pode perder o mandato em todo o momento, por decisão da maioria dos eleitores, de acordo com o procedimento estabelecido em lei"*. Uma lei de 30 de outubro de 1959 regulou o dispositivo constitucional. O procedimento adotado implica em três fases: **a)** apresentação do pedido; **b)** exame deste pelo Presidium do Soviet Supremo; **c)** votação do pedido. O artigo 2º da Lei de 30 de outubro indica quais as associações de trabalhadores que podem apresentar o pedido. O artigo 4º trata do exame pelo Presidium dos documentos que são apresentados, verificando da conformidade do pedido com as exigências legais. O artigo 5º e seguintes estabelecem o processo de votação, prescrevendo o artigo 7º que deve ser constituída uma comissão, na circunscrição eleitoral interessada, que controlará a aplicação da lei, em todas as fases, composta de Presidente, Vice-Presidente, Secretário e de 4 a 8 Membros.

Os Direitos individuais

Como observa **Linares Quintana** *"el capítulo décimo de la ley fundamental de los Soviets vigente, formalmente ofrece una gran similitud*



con cualquiera declaración de derechos de un Estado constitucional' (Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Ed. Alfa, Buenos Aires, 1953, Tomo I, págs. 117/118).

Em realidade, pode-se dizer que o capítulo X da Lei Fundamental da URSS consagra uma declaração de direitos, envolvida esta declaração pelo contexto ideológico do regime.

Para **Garcia Pelayo**, o *bill* soviético pode ser esquematizado da seguinte forma: direitos do cidadão individual, direitos políticos democráticos e direitos à prestação do Estado (**cfr.** op. cit., pág. 595).

Impõe-se uma observação preliminar no exame dos direitos do cidadão individual assegurados pela Lei Fundamental de 1936. Não há nenhuma similitude essencial com as Declarações de Direito conhecidas no mundo ocidental. Inexiste grau axiológico superior relativamente ao Estado, como também, carece de vinculação com a própria natureza humana. Os direitos são assegurados pelo Estado conforme os interesses dos trabalhadores e com o fim básico de consolidar o regime socialista.

Outrossim, o exercício destes direitos é controlado pelo Estado, nos termos do artigo 125. Depois da enumeração lacunosa, a regra jurídica do artigo 125 estabelece que

estes direitos dos cidadãos são assegurados pelo fato de que à disposição dos trabalhadores e de suas organizações se encontram impressoras, papel, edifícios públicos, ruas, meios de comunicação e outras condições materiais necessárias para o exercício destes direitos.

Os direitos garantidos pelo artigo 125 abrangem a liberdade de palavra, a liberdade de imprensa, de reunião, de desfiles e de manifestações de rua.

Demais destes, são garantidos os de liberdade de consciência, de cultos e de propaganda anti-religiosa, a inviolabilidade do domicílio e o direito de asilo aos perseguidos políticos.

Os chamados direitos políticos democráticos no esquema de **Garcia Pelayo**, manifestam-se pela igualdade perante a lei, sem qualquer discriminação, pelo voto, e pelo *recall* consagrado no artigo 142.

Finalmente, os direitos às prestações do Estado se apresentam pelo direito ao trabalho remunerado segundo sua quantidade e qualidade, direito ao descanso, direito à instrução e direito à previdência social.

Esgotando o Capítulo X, há a regulamentação dos deveres dos cidadãos, assim, a obrigação de salvaguardar e fortalecer a propriedade social, socialista, *"como base sagrada e inviolável do regime soviético, como origem da riqueza e do poderio da pátria, como fonte de uma vida acomodada e culta para todos os trabalhadores. As pessoas que atentam contra a propriedade social, socialista, são inimigas do povo"* (art. 131), a defesa da pátria, a prestação do serviço militar, a lealdade à Constituição e às leis, o cumprimento dos deveres sociais e o respeito às regras da convivência socialista.

Finalmente, o dever do trabalho, nos termos do artigo 12, segundo o princípio: *"o que trabalha não come"* e a máxima socialista: "De cada qual, segundo sua capacidade; a cada qual, segundo seu trabalho".

IV - Conclusão

A sumária referência feita à evolução constitucional soviética, com ênfase na exposição da estrutura que emergiu da lei fundamental de 1936, pode revelar a tipicidade do mecanismo do aparato de poder da URSS, a partir das características essenciais da formulação ideológica da revolução de 1917.

A preocupação pelo sistema de freios e contrapesos manifestada nas estruturas constitucionais do Ocidente não é revelada na URSS. E não é revelada na prática constitucional pela constante transferência de poder operada pelo relacionamento entre o Soviet Supremo e o Presidium, além da notória interferência do Partido Comunista como centro polarizador do processo político-constitucional.

Na verdade, não se pode divorciar da técnica constitucional acolhida na URSS o papel de ator eminente desenvolvido, pelo Partido Comunista. Por um lado, é correta a afirmação de que engrenagens diversas compõem o sistema de poder, quer na projeção das funções legislativa e executiva, quer na definição programática dos rumos adotados, é, por outro, certíssima a assertiva de que o predomínio da programática não sofre qualquer arranhão operacional, por isso que está plenamente garantida a presença da liderança partidária no bloco compacto dos organismos governamentais.

Esta definitiva eminência do Partido Comunista, que respinga todo o texto da Lei Fundamental de 1936, poderia justificar a observação de **Linares Quintana** sobre a separação entre a Constituição escrita e uma Constituição vivente, caso se entendesse apartados os polos institucionais da URSS. E tal não ocorre. E não ocorre pelo só fato de que o protagonismo saliente do Partido Comunista é que é o *substractum* do texto constitucional.

É plenamente válida a crítica do estrangulamento do processo político, refletido no reduzido espectro da representação. Mas, por outro lado, se não pode negar a fidelidade que revela com as suas origens o sistema albergado pela Lei Fundamental de 1936.

A sistemática constitucional da URSS não negocia a sua essência uniforme de canalização consciente de todo o poder popular para o Partido Comunista, vértice da uniformização política. É certo que a

Constituição de 1936 apresenta transição mais aberta do processo político-institucional, em comparação com a Lei Fundamental de 1924. Mas, de qualquer modo, a abertura habita o domicílio partidário, isto é, o confronto interno é mais sensível, realizado nos nossos dias, pela desconcentração pessoal no exercício das funções de mando.

Assim, o sistema constitucional soviético, com embasamento ideológico típico, revela o quadro freqüente apresentado pelo Estado de partido único, e é o modelo concreto de toda a construção constitucional dos Estados socialistas.